

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ, ТЕХНОЛОГИИ

Научная статья

УДК 323

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2025-4\(17\)-180-216](https://doi.org/10.56654/ROPI-2025-4(17)-180-216)

Политические науки



К вопросу об основах формирования государственной политики Российской Федерации

Юлия Романовна Шевелёва^{1a},
Алексей Александрович Борисенков^{1,2b}

¹Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

²Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный академический университет гуманитарных наук», Москва, Российская Федерация

^asheveleva-yr@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2055-437X>

^bborisenkov-aa@ranepa.ru

Аннотация. В статье проведен комплексный анализ механизма формирования государственной политики в современной России через призму взаимосвязи ее смысловых оснований (национальные интересы, цели), структурных элементов (институты, акторы) и функциональных стадий (политико-управленческий цикл). На основе междисциплинарного подхода и методов институционального, сравнительно-исторического и документального анализа прослежена эволюция национальных интересов и целей РФ с 1990-х годов, выявлена специфика российской модели целеполагания в контексте меняющихся внутренних и внешних вызовов. Описана институциональная архитектура процесса выработки и реализации

политики с центральной ролью «треугольника» (Администрация Президента — Президент — Совет Безопасности), Правительства, Федерального Собрания и институтов гражданского общества. Особое внимание уделено трансформации системы управления — от «майских указов» к национальным проектам и государственным программам нового поколения, внедрению KPI, проектных офисов и бережливых технологий. Сделан вывод об адаптивности российской модели, ее ориентации на технологический и ценностный суверенитет, а также о ключевой роли общественного доверия как индикатора эффективности.

Ключевые слова: государственная политика, национальные интересы, национальные цели развития, политико-управленческий цикл, стратегическое планирование, институты государственного управления, общественное доверие, Российская Федерация

Для цитирования: Шевелёва Ю.Р., Борисенков А.А. К вопросу об основах формирования государственной политики Российской Федерации. Россия: общество, политика, история. 2025. № 4(17). С. 180-216.

POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES AND TECHNOLOGIES

Original article

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2025-4\(17\)-180-216](https://doi.org/10.56654/ROPI-2025-4(17)-180-216)

Political sciences



On the Issue of the Foundations of State Policy Formation of the Russian Federation

Yulia R. Sheveleva^{1a},
Aleksey A. Borisenkov^{1,2b}

¹Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation

²Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "State University of Humanities and Social Sciences", Moscow, Russian Federation

^asheveleva-yr@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2055-437X>

^bborisenkov-aa@ranepa.ru

Abstract. This article provides a comprehensive analysis of the mechanism for forming public policy in contemporary Russia through the prism of the interrelationship between its semantic foundations (national interests, goals), structural elements (institutions, actors), and functional stages (the political and managerial cycle). Using an interdisciplinary approach and methods of institutional, comparative historical, and documentary analysis, the article traces the evolution of the national interests and goals of the Russian Federation since the 1990s and identifies the specific features of the Russian goal-setting model in the context of changing internal and external challenges. It describes the institutional architecture of the policy development and implementation process, with the central role of the "triangle" (Presidential Administration - President - Security Council), the Government, the Federal Assembly, and civil society institutions. Particular attention is paid to the transformation of

the governance system - from the “May decrees” to national projects and new-generation state programs, the introduction of KPIs, project offices, and lean technologies. A conclusion is drawn about the adaptability of the Russian model, its focus on technological and value sovereignty, as well as the key role of public trust as an indicator of effectiveness.

Keywords: public policy, national interests, national development goals, political and management cycle, strategic planning, public administration institutions, public trust, Russian Federation

For citation: Sheveleva, Y.R., Borisov, A.A. On the Issue of the Foundations of State Policy Formation of the Russian Federation. Russia: Society, Politics, History. 2025. No. 4 (17). pp. 180-216.

Введение

Формирование государственной политики является центральным процессом в системе государственного управления, определяющим траекторию социально-экономического и политического развития страны. В современном мире, характеризующемся высокой динамикой, глобальной взаимозависимостью и обострением геополитических противоречий, механизмы выработки и реализации публичного курса подвергаются существенной трансформации. Особую актуальность приобретает изучение национальных моделей формирования государственной политики, которые, сохраняя универсальные черты политико-управленческого цикла, обладают уникальной спецификой, обусловленной историческими традициями, политической культурой и институциональным дизайном.

Анализ механизмов формирования государственной политики в современной России представляется интересным в условиях глубокой трансформации роли России в международной системе, её столкновения с беспрецедентными внешними вызовами. Его результаты позволяют выявить практики политической устойчивости страны, логику определения внутреннего развития и внешнеполитических действий для поддержания такой устойчивости. Российская модель формирования государственной политики эволюционировала от pragmatики постсоветского транзита

к ценностно-ориентированной политике суверенитета, где вопросы национальной безопасности, технологической независимости, ориентации на воспроизведение на традиционных духовно-нравственных ценностей и служение интересам Отечества, ответственности за его судьбу стали первостепенными.

Целью данного исследования является комплексный анализ механизма формирования государственной политики в современной России через призму взаимосвязи её смысловых оснований (национальные интересы, цели и приоритеты развития), структурных элементов (институты и акторы) и функциональных стадий (политико-управленческий цикл). Для достижения этой цели в работе последовательно решаются следующие задачи:

1. раскрыть концептуальный каркас формирования политического курса, основанный на взаимосвязи национальных интересов, целей и стратегических приоритетов;
2. проследить эволюцию национальных интересов и целей Российской Федерации в контексте меняющихся внутренних и внешних условий;
3. выделить и охарактеризовать ключевые этапы политико-управленческого цикла в российской практике;
4. описать институциональную архитектуру и распределение ролей между основными акторами в процессе выработки, принятия и реализации государственной политики;
5. выявить специфические черты российской модели, включая роль централизованного ядра принятия решений, адаптивность системы и значение общественного доверия.

Проведенный анализ позволит не только систематизировать знания о функционировании российской системы государственного управления, но и выявить ее адаптационный потенциал в условиях новых исторических вызовов.

Материалы и методы исследования

В основе исследования лежит междисциплинарный подход, интегрирующий принципы и подходы к исследованию из политической науки, теории государственного управления (public administration, governance, public policy) и социологии. Методологической основой работы выступает системный

анализ, позволяющий рассмотреть формирование государственной политики как целостный процесс, в котором взаимодействуют нормативно-ценностные, институциональные и функциональные компоненты.

Основными методами исследования, использованными в работе, являются институциональный анализ (изучение роли и взаимодействия ключевых государственных и общественных институтов в процессе формирования политики (Администрация Президента, Совет Безопасности, Правительство, Федеральное Собрание, Общественная палата, бизнес-ассоциации и др.), сравнительно-исторический метод (ретроспективный анализ эволюции национальных интересов и целей России с 1990-х годов по настоящее время, что позволило выявить ключевые тенденции и факторы изменений), анализ документов (Указы Президента РФ (Концепции и Стратегии национальной безопасности 1997, 2000, 2009, 2015, 2021 гг.; «майские указы» 2012 г.; Указы № 204 от 07.05.2018, № 474 от 21.07.2020, №309 от 07.05.2024 о национальных целях развития; программные выступления Президента РФ (Послания Федеральному Собранию), доктрины и основы государственной политики в различных сферах (информационная безопасность, культурная политика, историческое просвещение), распоряжения Правительства РФ (например, о Стратегии реализации молодежной политики), анализ вторичных социологических данных (ВЦИОМ, ФОМ), а также результаты исследований, представленные в научной литературе, кейс-метод (рассмотрение внедрения современных управленических методологий (бережливые технологии, KPI, проектный подход) в российскую практику государственного управления на примере национальных проектов и деятельности ГК «Росатом»), сравнительный метод (сопоставление российской модели с некоторыми зарубежными практиками (Китай, ОАЭ, ЕС) в части постановки национальных целей и поиска баланса интересов.

Материалами для исследования послужили научные публикации отечественных и зарубежных авторов по проблемам государственного управления, политического анализа и теории международных отношений, официальные документы, статистические и социологические данные, а также аналитические отчеты и материалы, размещенные на официальных интернет-порталах государственных органов и общественных институтов.

Результаты исследования

Формирование государственного политического курса: интересы - цели - приоритеты

Система государственного управления неразрывно связана с национальными интересами, целями и приоритетами, внутриполитическим и внешнеполитическим курсом, реализуемым государством для развития данного конкретного общества. Целесообразность государственного управления определяется национальными интересами (национальные интересы отвечают на вопрос - зачем, ради чего государству управлять обществом?), они представляют собой баланс интересов личности, общества, государства и могут пересматриваться в ответ на изменения внутренней и внешней среды.

Целеполагание в государственном управлении осуществляется посредством анализа общественных проблем, выявления потребностей общества и постановки национальных целей развития (что необходимо делать? каких результатов достигать?) с учётом имеющихся возможностей и ресурсов для их реализации.

Целеполагание способствует реализации главной социально-политической миссии государства - консолидации общества вокруг «образа желаемого будущего» страны. Отечественный социолог и государствовед Е.В. Охотский считает построение общества, в котором живут люди, смело смотрящие в будущее, главной стратегической целью и магистральным направлением внутренней и внешней политики российского государства (4). И.В. Желтикова справедливо отмечает, что образ будущего - феномен актуальной социальной реальности, позволяющий будущему присутствовать в настоящем, менять настоящее и тем самым оказывать влияние на будущее (3). Норвежский социолог Й. Галтунг считал, что отношение к будущему не отличается от отношения к явлениям действительности (12). Иными словами, «образ желаемого будущего» берет своё начало в потребностях, ожиданиях и настроениях общества сегодняшнего дня, постановка формирующих его конкретных достижимых целей осуществляется на основе актуального общественного запроса.

В рамках государственного управления стоит задача сформировать посредством национальных целей развития устойчивое к внутренним

и внешним угрозам видение будущего с учётом научно обоснованных прогнозов развития ситуации в стране и в мире, укрепить тем самым основания для консолидации граждан, их веру в поставленные цели развития в настоящем. Само по себе формирование государственного политического курса осуществляется посредством взаимной увязки национальных интересов, национальных целей и стратегических приоритетов развития страны (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Взаимосвязь национальных интересов, национальных целей и стратегических приоритетов развития

Table 1. The correlation between national interests, national goals and strategic development priorities

Национальные интересы	Национальные цели	Стратегические приоритеты
объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии	конечные или промежуточные результаты развития страны, обеспечивающие реализацию национальных интересов	направления деятельности для достижения национальных целей развития и обеспечения национальной безопасности
ЗАЧЕМ/РАДИ ЧЕГО?	ЧТО?	КАКИМИ ПУТЬЯМИ?
Интерес: сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан	Цель: реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности Конкретный показатель: увеличение к 2030 году доли молодых людей, участвующих в проектах и программах, направленных на профессиональное, личностное развитие и патриотическое воспитание, не менее чем до 75 процентов)	Приоритеты: - вовлечение молодёжи в добровольческую и общественную деятельность; - создание единого образовательного и воспитательного пространства, направленного на выявление, поддержку и развитие способностей и талантов, самоопределение и профессиональную ориентацию детей и молодёжи
ПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС ГОСУДАРСТВА		

Национальные интересы определяют национальные цели развития (зачем/ ради чего делаем? - поиск целесообразности и решений - что делаем/каких результатов достигаем?), в свою очередь, национальные цели развития

определяют стратегические приоритеты развития страны (направления деятельности в рамках государственного управления для достижения желаемых совместно определяемых обществом и государством результатов) (что делаем/достигаем? - поиск путей и способов действовать - какими путями делаем/достигаем? - постановка задач, формирование перечня мероприятий). Стратегические приоритеты обозначают основные направления внутренней и внешней политики - политический курс государства. Рассмотрим подробнее элементы данного каркаса, а именно *национальные интересы и обеспечивающие их реализацию национальные цели развития*.

Национальные интересы: модели поиска баланса. Российская специфика

Национальные интересы напрямую связаны с вопросами национальной безопасности, а их защита является экзистенциальным вопросом для любого суверенного государства. Они представляют собой концентрированное выражение потребностей личности, общества и государства, требующих первостепенного внимания и концентрации всех ресурсов в рамках государственного управления. Национальные интересы не сводятся к простой агрегации индивидуальных или групповых потребностей, они выступают концептуальным выражением их баланса.

Однако сегодня классическая модель формирования национальных интересов столкнулась с серьёзными вызовами. Сама по себе концепция национального интереса как краеугольного камня внешней политики государства была институционализирована Вестфальской системой международных отношений (1648), утвердившей суверенное национальное государство в качестве главного актора. В то время как утвердившиеся в XXI веке сетевые принципы развития постиндустриального обществабросили вызов его состоятельности.

Современные государства вынуждены искать баланс между национальными, глобальными и региональными интересами, где безусловное отстаивание национальных интересов часто достигается ценой исключения из глобальных политико-экономических цепочек. Кроме того, по мнению А.Д. Богатурова, насущной проблемой мирового развития становится не только примирение интересов глобального, регионального

и странового уровней, но иногда и примирение уровней групповых и даже индивидуальных интересов (малых народов, личности человека) (1).

Как следствие, многие современные государства трансформируют свои управленческие модели, делая выбор между сохранением примата государства в определении национальных интересов (пример - концепция «America First» Дональда Трампа) и переходом к диалоговой модели, где стержневая роль государства при определении таких интересов заключается в стратегической координации множества акторов - от представителей гражданского общества и медиа до транснациональных корпораций и межгосударственных объединений (пример - Европейский союз как сложная система многоуровневого управления).

На фоне этих глобальных вызовов различные государства предлагают свои модели обеспечения баланса интересов. Российская Федерация, например, закрепила на конституционном уровне (ст. 7, 38 Конституции РФ) приоритет защиты семьи, материнства и детства. По сути, интересы семьи наравне с интересами личности, общества и государства лежат в основе политического курса современной России, их актуализация стала результатом достижения баланса интересов государства и общества в вопросах демографического развития.

Национальные интересы формально закрепляются документами стратегического или доктринального характера (примеры - доктрина Франции в области обороны и безопасности «Национальный стратегический обзор — 2025»; Концепция национальной безопасности Республики Беларусь (2024); Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2021)). Их выделению предшествует диагностика и оценка развития ситуации в стране и мире - трендов, тенденций, вызовов, угроз и возможностей. Разработка и утверждение стратегических документов, содержащих в себе национальные интересы, может осуществляться главой государства и его администрацией (в России их разработка осуществляется совещательными органами при Президенте и президентской администрацией, утверждение - Президентом), Правительством (например, в Германии), иными органами публичной власти (как в случае с Китаем, где вопросы национальной безопасности курирует Комиссия Центрального комитета Коммунистической партии Китая), всё зависит от специфики национальной модели государственного управления.

Эволюция национальных интересов любого государства сопряжена с появлением новых требующих ответа внутренних и внешних угроз, расстановкой приоритетов в противодействии таковым. Кратко охарактеризуем эволюцию национальных интересов Российской Федерации (см. Таблицу 2). С 1997 по 2021 год национальные интересы России претерпевали значительные изменения.

Приоритет внешних угроз над внутренними в 1990-2000-е годы сменялся приоритезацией внутренних угроз в 2010-е годы и вновь возвратом к необходимости мобилизации усилий в противостоянии, в первую очередь, внешним угрозам при поддержании внутренней стабильности в 2020-е годы.

Таблица 2. Эволюция национальных интересов

Российской Федерации (1997-2021)

Table 2. Evolution of national interests of the
Russian Federation (1997-2021)

Год документа	Контекст и основные вызовы	Ключевые национальные интересы (акценты и нововведения)
1997 «Концепция национальной безопасности РФ» (Указ Президента РФ от 17.12.1997 г. №1300)	<ul style="list-style-type: none">• Распад СССР• Ослабление государства• Экономический кризис• Курс на интеграцию с Западом	<ul style="list-style-type: none">- Сохранение территориальной целостности- Преодоление социально-экономического кризиса- Упрочение либерально-демократического строя- Построение равных партнерских отношений с другими странами- Стремление к стабилизации
2000 «Концепция национальной безопасности РФ» (новая редакция) (Указ Президента РФ от 10.01.2000 г. №24)	<ul style="list-style-type: none">• Приход к власти В.В. Путина• Вторая чеченская кампания• Стабилизация экономики• Разочарование в партнерстве с Западом (бомбардировки Югославии, расширение НАТО)	<ul style="list-style-type: none">- Укрепление вертикали власти, совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления- Оборона и безопасность- Повышение конкурентоспособности экономики- Противодействие однополярной модели мира• Стремление к развитию и укреплению суверенитета

<p>2009 «Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года» (Указ Президента РФ от 12.02.2009 г. №537)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Пятидневная война» с Грузией (2008) • Мировой финансовый кризис • Курс на модернизацию 	<ul style="list-style-type: none"> - Повышение качества жизни граждан – впервые как ключевой приоритет - Модернизация экономики - Активное участие в формировании миропорядка - Информационная и духовная безопасность - Стабильность и развитие как основа безопасности
<p>2015 «Стратегия национальной безопасности РФ» (Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. №683)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Крымская весна, санкции • Война в Сирии, конфронтация с Западом • Курс на импортозамещение 	<ul style="list-style-type: none"> - Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей - Импортозамещение и устойчивость экономики - Построение многополярного мира - Суверенитет и невмешательство во внутренние дела государств • Интересы становятся ценностно-ориентированными.
<p>2021 «Стратегия национальной безопасности РФ» (Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ужесточение санкций • Пандемия COVID-19 • Наращивание военной помощи Украине Западом • Резкая эскалация военно-политической конфронтации (появление угрозы крупного конфликта) 	<ul style="list-style-type: none"> - Сбережение народа России – новый ключевой национальный интерес - Устойчивое социально-экономическое развитие - Технологический суверенитет - Поддержание стратегической стабильности на международной арене • Экзистенциальный акцент на внутренней консолидации общества

Концептуальное выраженное стремление к сохранению и повышению управляемости и защищенности федерации, стабилизации социально-экономической ситуации на рубеже веков сменилось в период президентства Д.А. Медведева (2008-2012) объективным запросом на инновационное развитие экономики и уже не просто поддержание достойного уровня, но и повышение качества жизни граждан России, формирование государством субъектной позиции в международных вопросах.

Возвращение России, крупнейшей по площади и протяжённости страны мира, на путь стабильности и развития не могло не повлечь за собой в дальнейшем роста geopolитической напряжённости. Нарастание конфронтации и санкционного давления со стороны коллективного Запада,

в особенности после воссоединения с Крымским полуостровом, обусловило возведение Россией в приоритет внешних угроз при определении национальных интересов и в то же время укрепило намерения государства в их отстаивании (наступательном, а не оборонительном характере действий). «Крымская весна» знаменовала собой системный поворот в российской государственной политике. Государством был взят курс на формирование и укрепление экономического суверенитета (импортозамещение), защиту российских традиционных духовно-нравственных ценностей и инициативное участие в формировании многополярного мира.

Во многом ценностному повороту российской государственной политики способствовала беспрецедентная в современной истории страны идеино-политическая консолидация российского общества. По данным Аналитического центра ВЦИОМ (2), присоединение Крымского полуострова к России было поддержано всеми системными политическими силами и 86% россиян. Вокруг Президента России В.В. Путина сформировалось, по мнению социологов, «крымское большинство».

С 2021 года система национальных интересов России ориентирована на сбережение народа, развитие человеческого потенциала и внутреннюю консолидацию общества перед лицом серьёзных внешних угроз, в том числе военно-политического характера на фоне обострившегося геополитического противоборства.

В динамике национальных интересов России прослеживается переход российского государства от реализации прагматичных экономических интересов к ценностно-ориентированной политике в рамках обеспечения своего суверенитета. Традиционные духовно-нравственные ценности, их укрепление и защита как внутри страны, так и за её пределами стали рассматриваться как основа обеспечения национальной безопасности России. Автор теории «комплексов взаимной безопасности» А.Д. Богатуров (1) справедливо отмечает, что национальные интересы России как государства-цивилизации всегда были ориентированы на обеспечение стабильности не только внутри, но и на периферии государственных границ. В проекции на соседей они сводятся не к доминированию над таковыми, а к формированию «пояса добрососедства».

Национальные цели: постановка и корректировка. Российская специфика

Национальные цели представляют собой конечные или промежуточные результаты развития страны, достижение которых обеспечивает практическую реализацию национальных интересов. Постановка национальных целей позволяет переводить абстрактные идеалы в плоскость конкретных действий, проектов и программ. Зачастую они формулируются с опорой на принципы SMART: конкретны (достигаются путём конкретных действий и мероприятий), измеримы (имеют показатели, свидетельствующие о достижении/недостижении результатов), достижимы (обеспечены необходимыми для достижения ресурсами и инструментами), актуальны (соответствуют национальным интересам) и ограничены во времени. Таким образом, национальные цели выступают своего рода «мостиком» между стратегическим видением развития страны и его тактической реализацией на практике.

Управление по целям (Management by Objectives (MBO) стали активно применять в стратегическом государственном управлении с 1970-х гг. Получили распространение уже упомянутая нами SMART-методика постановки целей, методика оценка эффективности по KPI (Key Performance Indicators - ключевые показатели эффективности).

Методика KPI, например, активно используется в России для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Вслед за современными изменениями подход к постановке целей в российском государственном управлении эволюционирует, появляются локальные практики применения сетевых и гибких методологий. По данным ГК Росатом, за 2017-2024 гг. к применению бережливых технологий (Lean) в социальной сфере и управлении подключились 40 регионов России, где показатели развития в работе поликлиник, вузов, центров занятости МФЦ и МВД благодаря постановке амбициозных (выполнимых на 70-80%) и гибких целей выросли в 3-5 раз.

Постановка национальных целей развития в рамках государственного управления — это распространённая практика во многих странах мира. Чаще всего эти цели лежат в основе среднесрочных и долгосрочных стратегий и планов. К примеру, национальными целями развития Китая в 2021-2025 годах (среднесрочная перспектива) стали развитие «зелёных» технологий, снижение доли угля в энергобалансе страны, привлечение и удержание талантов. В эту же «пятилетку» Япония сосредоточилась на привлечении инвестиций в R&D, развитии «Общества 5.0», достижении углеродной нейтральности и обеспечении технологического суверенитета.

Примером постановки долгосрочных целей развития являются Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ). Согласно таким документам как «UAE Centennial 2071» и «National Agenda», ОАЭ стремятся к превращению в «лучшую страну в мире» к 2071 году. Комплекс поставленных долгосрочных целей развития ОАЭ охватывает трансформацию образования, диверсификацию экономики и устойчивое развитие, лидерство в области технологий и искусственного интеллекта, развитие правительства (правительство 4.0), укрепление позиции глобального лидера в политико-дипломатических отношениях. Устремлённые далеко в будущее амбициозные цели и проекты, которые формируются в рамках государственного управления, весьма успешно показывают себя в качестве основания для консолидации общества ОАЭ.

Национальные цели формулируются государством с опорой на мнения экспертов и аналитиков, социологические замеры мнений населения и в коммуникации с институтами гражданского общества. Задача государственного управления - вовлечь граждан в проектирование будущего, верификацию выбранного политического курса и запланированных к достижению результатов, сформировать у них посредством публичных общественных обсуждений стратегий и планов развития общее согласованное и разделяемое большинством представление о будущем страны.

Национальные цели должны быть разделяемы каждым гражданином страны, быть вписаны в иерархию его целей и устремлений, личную жизненную стратегию. На практике при формулировании и постановке целей развития их верификация обществом зачастую сводится к продвижению и разъяснению заранее определённых целей, по сути, их легитимации, а соучаствующее проектирование и вовлечение граждан носят ритуальный

характер. Преодоление данных противоречий - одна из ключевых задач трансформации современной системы государственного управления (в числе апробируемых государствами практик - «гражданские ассамблеи», краудсорсинговые платформы, «альтернативные образы будущего»).

Корректировка национальных целей развития осуществляется с опорой на национальные интересы и в соответствии с трендами социально-экономического и научно-технологического развития страны (позитивными или негативными для той или иной сферы общественной жизни), её международным положением в системе торгово-экономических и политических отношений.

Эволюция национальных целей развития Российской Федерации (см. Таблицу 3), которые стали одним из основных инструментов стратегического управления в России с периодом третьего президентства В.В. Путина (с 2012 года), сопровождалась декомпозицией амбициозных деклараций и программных документов («майские указы») до структурированной системы национальных проектов (19 проектов в 2025 году). Фокус в постановке целей сместился с «догоняющей модернизации» и «повышения уровня и качества жизни» на «сбережение народа и развитие человеческого капитала», «технологический суверенитет» и «устойчивость в условиях внешнего давления».

Пример корректировки национальных целей развития России в 2020-2022 годах.

Национальный интерес: Обеспечение технологического и экономического суверенитета.

Негативный тренд: Ужесточение санкционного давления, отключение от западных технологий.

Изменение международного положения: Вытеснение из западных экономических цепочек, переориентация на рынки Азии и глобального Юга.

-> Корректировка целей: Резкое усиление акцента на импортозамещении, создании отечественных IT-решений, поддержке несырьевого экспорта и развитии логистической инфраструктуры на Восток. Эти цели, закрепленные в Указе № 474 от 21.07.2020 и последующих посланиях Президента, стали прямым следствием анализа внешних и внутренних трендов развития страны.

Кроме того, развитие национального целеполагания повлекло за собой модификацию системы российского государственного управления. Простая постановка целей сменилась созданием многоуровневой системы управления на основе KPI, проектных офисов и бережливых технологий с соответствующим набором инструментов контроля и обратной связи (система Центров управления регионом (ЦУР)). Система государственного управления стала более адаптивной, что проявилось в быстрой переориентации целей, ресурсов и инструментов для их реализации после 2022 года для ответа на новые вызовы.

Таблица 3. Эволюция национальных целей развития Российской Федерации (2012-2025)

Table 3. Evolution of national development goals of the Russian Federation (2012-2025)

Период/ Документ	Ключевые цели	Новые акценты	Нововведения в системе управления
Старое ядро целей «Майские указы» 2012 г. Указ Президента № 596-606 от 07.05.2012	<ul style="list-style-type: none">• Повышение доходов бюджета и инвестиций• Создание 25 млн высокопроизводительных рабочих мест• Повышение ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) до 74+ лет• Модернизация здравоохранения, образования, культуры• Улучшение жилищных условий	<ul style="list-style-type: none">• Социально-экономическая модернизация• Фокус на «человеческом капитале» (здоровье, образование)• Качественные, но зачастую слишком амбициозные показатели без детальной проработки механизмов достижения	<ul style="list-style-type: none">• Запуск системы «майских указов» как основного инструмента социально-экономической политики• Жесткая привязка целей к деятельности правительства и губернаторов
Корректировка и новая стратегия Указ Президента № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»	<ul style="list-style-type: none">• Повышение ОПЖ до 78 лет• Вхождение России в топ-10 стран по качеству общего образования• Обеспечение устойчивого роста численности населения.• Увеличение объема строительства жилья• Ускорение темпов технологического развития, увеличение числа занятых в МСП• Создание эффективной системы обращения с ТКО, улучшение экологии	<ul style="list-style-type: none">• Структуризация целей по 12 национальным проектам• Сдвиг от общих социальных целей к технологическому развитию и цифровизации• Появление экологической повестки как отдельного приоритета• Более реалистичные и конкретные показатели (хотя и остающиеся амбициозными)	<ul style="list-style-type: none">• Внедрение национальных проектов как основного инструмента достижения целей• Создание единой системы мониторинга и контроля (ЦУР, проектный офис).• Ключевое нововведение: внедрение KPI для губернаторов, напрямую привязанных к достижению национальных целей

<p>Новые вызовы и суверенизация</p> <p>Указ Президента № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Сохранение населения, здоровье и благополучие людей • Возможности для самореализации и развития талантов • Комфортная и безопасная среда для жизни • Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство • Цифровая трансформация 	<ul style="list-style-type: none"> • Ответ на вызовы пандемии COVID-19: усиление акцента на здоровье и благополучие • Формулировка целей стала более обобщенной, фокус на «самореализацию», «комфорт», «достойный труд» • Усиление акцента на технологическом и кадровом суверенитете в условиях санкционного давления (стал ключевым после 2022 г.) • Интеграция целей с новыми инициативами (например, «экономика замкнутого цикла») 	<ul style="list-style-type: none"> • Переход от тактики (2024) к долгосрочной стратегии (2030) • Система целей стала более гибкой и адаптивной к изменяющимся внешним условиям • Нововведение: активное внедрение «бережливых технологий» (Lean) и гибких методологий на уровне регионов для достижения целей (координатор — ГК «Росатом»)
<p>Обеспечение суверенитета и технологического прорыва</p> <p>Указ Президента № 309 от 07.05.2024 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Технологический суверенитет: вхождение России в число мировых лидеров в ключевых отраслях (авиация, судостроение, ИТ, АПК и др.). • Суверенитет в сфере идей и человеческого капитала: развитие на основе традиционных ценностей, лидерство в образовании, науке и культуре. • Социальное благополучие: повышение реальных доходов, доступность жилья, качество среды, развитие регионов. • Экономический и инфраструктурный суверенитет: рост производительности, новая логистика, низкоуглеродное развитие, финансовая независимость. 	<ul style="list-style-type: none"> • Тотальная логика национального суверенитета как системообразующий принцип всех целей (технологического, экономического, гуманитарного, пространственного). • Смена акцента с догоняющего развития на лидерство в избранных технологических нишах. • Идеологический и ценностный аспект («суверенитет в сфере идей») становится явной целью развития. • Интеграция задач по развитию новых субъектов РФ (ДНР, ЛНР, ЗО, ХО) в общенациональные цели. 	<ul style="list-style-type: none"> • Перезагрузка системы управления: объединение нацпроектов в государственные программы нового поколения с 2025 года для повышения гибкости и скорости. • Усиление роли парламента: Федеральному Собранию поручено законодательно обеспечить достижение целей. • Создание Индекса благополучия граждан как нового интегрального показателя эффективности власти. • Нововведение: закрепление целевых моделей управления для отраслей и регионов как основного инструмента реализации.

<p>Консолидация и оперативное управление в новых условиях</p> <p>Ежегодные Послания Президента Федеральному Собранию (2023-2024) и корректировка национальных проектов</p>	<ul style="list-style-type: none">• Суверенитет: технологии, развитие ВПК, импортозамещение• Социальная стабильность: поддержка семей, в т.ч. с детьми (новые пособия, ипотечные программы)• Развитие новых регионов: Интеграция ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в социально-экономическое и политico-правовое пространство России• Развитие инфраструктуры: продолжение программ дорожного строительства, обновления ЖКХ	<ul style="list-style-type: none">• Полная переориентация на логику «особого периода» в условиях санкций и СВО.• Приоритет оборонно-промышленного комплекса и смежных отраслей• Глубокая социальная поддержка как фактор внутренней стабильности• Пространственное развитие: акцент на развитие Дальнего Востока, Арктики и новых субъектов РФ	<ul style="list-style-type: none">• Сверхоперативное управление: использование новых инструментов для быстрого решения задач (например, Фонд развития территорий)• Нововведение: фокус на «независимости» всех систем — от финансовой и технологической до кадровой
--	--	---	--

Механизм формирования государственной политики в современной России

В современной научной литературе существуют разные подходы к определению государственной политики (7-11; 14; 15; 17). В теории «public administration» государственная политика рассматривается как набор административных практик и процедур («цикл политики») по разработке государственными органами во взаимодействии с другими акторами курса действий по решению общественных проблем (фокус: как государство управляет политикой?). Однако сегодня роль государства как актора уже не абсолютна в вопросах формировании политического курса. В теории «governance» государственная политика представляется результатом горизонтального сетевого взаимодействия различных акторов, осуществляемого для разработки курса действий по решению общественных проблем (фокус: кто и как управляет политикой при посредничестве государства?) Более предметно, в двух измерениях, государственная политика рассматривается в теории «public policy» через призму содержания государственной политики (кто, что получает, когда и каким образом) и политико-управленческой деятельности многочисленных институтов и органов политической системы общества (как вырабатываются политico-управленческие решения? на основе чего и как они принимаются?)

как осуществляется реализация государственной политики, что получается в итоге и как это оценить?).

В широком смысле государственная политика представляет собой систему целей, принципов и приоритетов (общенациональный курс социально-экономического и политического развития), а также разработанных на их основе проектов, программ и конкретных действий, которые государство при участии гражданского общества осуществляет через свои институты для воздействия на жизнь общества и решение стоящих перед ним проблем. Отечественный политолог Л.В. Сморгунов (5; 6) рассматривал государственную политику как «процесс управленческого влияния <...> государства на основные сферы общества, опирающийся на <...> применение государственных властных полномочий <...> посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер».

В узком смысле государственная политика представляет собой комплекс действий и мер, разрабатываемый и реализуемый органами публичной власти и их должностными лицами во взаимодействии с другими субъектами государственной политики (бизнес, некоммерческие организации, экспертные сообщества, media, непосредственно граждане (народ как источник государственной власти)) для решения общественных проблем и достижения национальных целей развития страны. Она охватывает все сферы жизни общества и осуществляется как внутри страны - внутренняя политика, так и на международном уровне - внешняя политика.

Государственная политика соответствует определённым в рамках политического курса стратегическим приоритетам (направлениям деятельности, которые, в свою очередь, декомпозируются на отраслевые государственные политики - промышленная политика, политика в области здравоохранения, др. - каждая из которых имеет свои принципы, цели, задачи и механизмы реализации). В российской практике общий контур государственной политики отражён в общенациональных стратегиях и концепциях развития (Стратегия национальной безопасности, Стратегия социально-экономического развития, Стратегия научно-технологического развития, Стратегия пространственного развития, Концепция внешней политики), основы и стратегии реализации отраслевых государственных

политик закрепляются отдельными Указами Президента Российской Федерации (примеры - Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 №646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 08.05.2024 №314 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения»; Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 №808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики») и распоряжениями Правительства Российской Федерации (пример - Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.08.2024 №2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодёжной политики в Российской Федерации на период до 2030 года»).

Формирование государственной политики осуществляется в рамках политico-управлeнческого цикла. Г.Лассуэл(16) предложил выделять в рамках данного цикла семь функциональных стадий (интеллектуальных задач): сбор информации (диагностика, «разведка»); рекомендация (актуализация, артикуляция); предписание (официальное оформление, легитимация, формулирование); инициация (тестирование); применение (реализация, администрирование); оценка (рефлексия); завершение (прекращение).

Д. Гупта логику формирования государственной политики описывал следующим образом (13): формирование «повестки дня» (актуальные вопросы и проблемы) - выработка политики - принятие политики - внедрение политики - оценка политики - изменение политики (в отдельных случаях - прекращение политического курса). С опорой на российский опыт представляется целесообразным выделять следующие этапы политico-управлeнческого цикла:

1. Диагностика ситуации (выявление ожиданий и потребностей граждан).
2. Приведение результатов диагностики в соответствие с объективными условиями (что можем реализовать/что не можем реализовать в заданных условиях/как улучшить условия для расширения возможностей по реализации общественного запроса).
3. Выработка и формулирование государственной политики (деятельность субъектов государственной политики по выбору стратегических целей и приоритетов для их закрепления в соответствующих документах).

4. Артикуляция «повестки дня» (вынесение на общественное обсуждение проблем и приоритетов, проверка и утверждение их значимости).
5. Нормативное закрепление и легитимация (издание указов, распоряжений, постановлений, законов).
6. Разработка государственной политики (разложение на конкретные действия, проекты, программы).
7. Реализация и ресурсное обеспечение государственной политики (администрирование, перераспределение благ и ресурсов, финансирование).
8. Мониторинг и оценка эффективности реализации государственной политики (измерение доверия к власти и удовлетворённости населения).
9. Корректировка государственной политики (внесение изменений в цикл дальнейшей реализации).

В российской практике **временные рамки для оценки и корректировки государственной политики** часто связываются с определёнными институциональными и административными факторами:

Электоральный цикл — президентские и парламентские выборы могут влиять на пересмотр существующих политик (Выборы Президента Российской Федерации, Выборы в Государственную Думу Российской Федерации).

Бюджетный цикл — ежегодное бюджетное планирование и среднесрочное бюджетное прогнозирование (например, выделение статей на текущие расходы новых регионов Российской Федерации (Запорожская и Херсонская области, Донецкая и Луганская народные республики)).

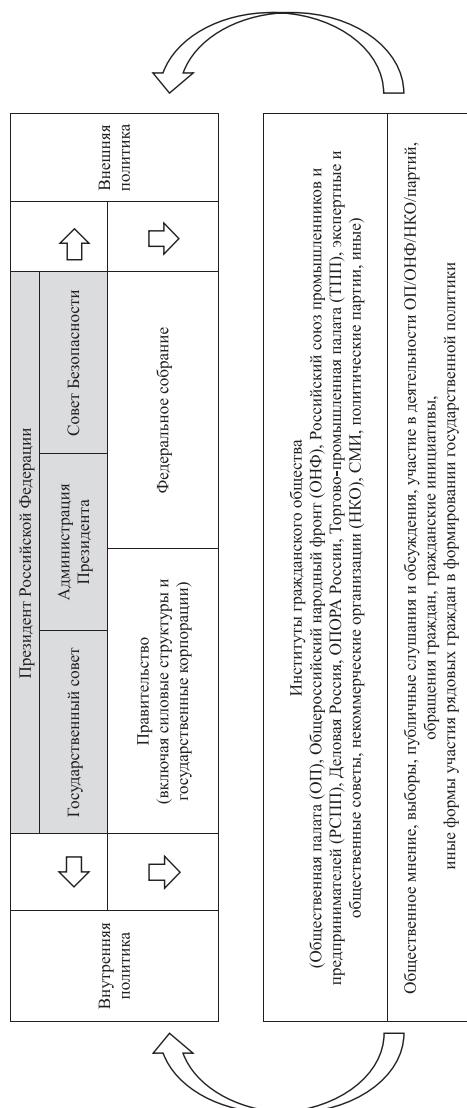
Стратегический цикл — истечение или пересмотр сроков реализации стратегий развития (например, запуск очередного пакета национальных проектов в 2024-2025 году).

Кризисные и внеплановые события — необходимость оперативного реагирования (например, пандемия COVID-19 в 2020 году).

При этом процесс постоянного совершенствования политик через оценку их эффективности — продолжается независимо от административных и электоральных циклов.

Модели формирования государственной политики определяются соответствующими историческими (политические традиции, опыт реформ), социально-экономическими (структура экономики, степень социального неравенства), институциональными (тип политической системы, сила гражданского общества) условиями, которые имеются для взаимодействия стремящихся к реализации как интересов граждан, так и своих интересов субъектов государственной политики. Универсальные модели (такие как цикл Лассуэлла) в зависимости от страновой специфики имеют разную конфигурацию. В одной стране этап выработки политики может быть открытым и конкурентным, с участием экспертов и СМИ, в другой — закрытым и элитистским, сосредоточенным в узком кругу государственных структур. Этап реализации политики в федеративном государстве будет сильно отличаться от такого этапа в унитарном государстве из-за необходимости координационной работы с регионами, учёта региональной специфики.

Рисунок 1. Механизм формирования государственной политики в современной России
Figure 1. The mechanism of formation of state policy in modern Russia



Рассмотрим механизм формирования государственной политики в современной России (см. Рисунок 1). В российской политической традиции ядро формирования государственной политики представляет собой «треугольник»: Администрация Президента - Президент - Совет Безопасности. Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики, является главным вдохновителем, инициатором и верификатором политического курса российского государства. Помимо стержневой и системообразующей роли Президента и его Администрации в формировании политического курса необходимо отметить, что политическая система современной России отличается значительным влиянием силового блока (так называемых «силовиков»), роль которого ещё более существенно возросла после начала Специальной военной операции на Украине (с 2022 года участились заседания Совета Безопасности, наблюдалось латентное смещение центра принятия решений в условиях нестабильной военно-политической ситуации). В условиях формирования и укрепления в России единой системы публичной власти политический вес приобретает Государственный совет, являющийся площадкой для координации и согласования действий и решений федерального и регионального уровней власти, коммуникации ключевых акторов федеральной повестки (Президента, председателей правительства, палат и фракций парламента), полномочных представителей Президента и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по вопросам реализации, прежде всего, внутренней политики. Опыт реализации «майских указов» выявил проблему несогласованности с возможностями регионов целевых показателей, которые были разработаны Правительством на основе данных указов. Теперь на площадке Государственного совета регионами обозначаются их позиции и возможности, благодаря чему более взвешенно распределяется ответственность между уровнями власти за достижение тех или иных показателей развития страны.

Диагностика ситуации социально-экономического развития, общественно-политической ситуации осуществляется аналитическими центрами, советами и экспертными сообществами при Президенте Российской Федерации, его Администрации и Совете Безопасности. В структуре Администрации Президента существуют профильные управления (например, по внутренней политике, по вопросам мониторинга

и анализа социальных процессов, по внешней политике), помощники и советники Президента, аппараты которых готовят аналитические записки, сводки и прогнозы относительно развития ситуации в стране и в мире. Социологический мониторинг (в том числе за рубежом) производится Администрацией во взаимодействии с центрами изучения общественного мнения (ключевые «мозговые центры» - Аналитический центр ВЦИОМ, Фонд «Общественное мнение», Институт социального маркетинга (ИНСОМАР), Институт психологии Российской академии наук, НИУ «Высшая школа экономики», АНО «Диалог»). Для научно-методологического и экспертно-аналитического обеспечения деятельности Совета Безопасности создан и функционирует научно-экспертный совет (Указ Президента Российской Федерации от 27.12.2024 №1119 «О научно-экспертном совете Совета Безопасности Российской Федерации»). Аналитические и оперативные данные органов безопасности (ФСО, ФСБ, СВР, Минобороны) являются критически важным компонентом диагностики, особенно в сферах безопасности и внешней политики. С момента повышения роли и значимости Государственного совета в политической системе России к диагностике ситуации также активно подключаются экспертные советы при Комиссиях и иных рабочих органах, создаваемых при Государственном совете.

Итоги диагностики - аналитические отчёты, научные доклады, экспертные заключения - представляются руководству Администрации и далее непосредственно Президенту, что позволяет учитывать запросы и ожидания граждан при подготовке стратегических решений, адаптировать систему управления к ответам на новые вызовы и решению существующих проблем (этап *приведения результатов диагностики в соответствие с объективными условиями реализации*).

Выработка и формулирование государственной политики на основе результатов диагностики осуществляется в рамках «треугольника»: Администрация Президента - Президент - Совет Безопасности. Данная деятельность осуществляется властью с привлечением экспертных групп, бизнес-групп, представителей крупных общественных организаций и медиахолдингов, лидеров мнений в разных сферах жизни российского общества. Работа осуществляется на основе информации, в том числе получаемой от Аппарата Правительства и федеральных органов исполнительной власти.

Артикуляция основных направлений внутренней и внешней политики осуществляется Президентом Российской Федерации в рамках Послания Федеральному собранию. В ходе Послания Президентом публично даются поручения и ставятся задачи перед системой государственного управления. Участие в мероприятии принимают помимо представителей верхней и нижней палат парламента, члены Правительства, сотрудники президентской администрации, главы субъектов Российской Федерации, представители гражданского общества, среди которых члены религиозных, волонтёрских и общественных организаций, деятели культуры, науки и образования, онлайн-слушателями Послания выступают все граждане России (трансляция ведётся в прямом эфире на всех доступных площадках). Помимо Послания Президентом используются площадки созданных при нем консультативно-совещательных органов (советов) и совещаний с Правительством, по итогам заседаний которых также формируется система поручений (например, перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, перечень поручений по итогам заседания Государственного совета). Данные площадки также используются для инициации и тестирования выработанных стратегических решений и предложений.

Вслед за выработкой и артикуляцией осуществляется нормативное закрепление политического курса в Указах Президента. Политическая традиция России воспроизводит практику «программных» указов, принимаемых в день (как это было, например, с Указом Президента от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») или сразу после инаугурации Президента, данные указы закрепляют национальные цели, ценности и принципы, которые в дальнейшем пронизывают и связывают всю российскую систему стратегического планирования. Опирающиеся на данную рамку стратегии и концепции реализации общегосударственной политики, в том числе отраслевых государственных политик, разрабатываются Правительством и закрепляются его Постановлениями и Распоряжениями. Стратегические вопросы, требующие нормативно-правовой регламентации, вносятся Президентом и Правительством как инициативные законопроекты на рассмотрение Парламентом, который принимает соответствующие законы

Ключевая роль в разработке и практической реализации государственной политики принадлежит Правительству России. Опираясь на поручения Президента, ключевые указы Президента и утверждённые национальные стратегии развития, Правительство осуществляет разработку бюджета, национальных проектов, конкретных программ - комплекса мер и действий, реализация которых по исполнительной вертикали (федеральными и региональными органами исполнительной власти) обеспечит достижение «образа желаемого будущего». Каждое министерство, служба или агентство отвечает за разработку и исполнение государственных программ и проектов в своей сфере компетенции. Они формируют детальные планы действий, выделяют необходимые ресурсы и осуществляют оперативное управление процессами реализации. Региональные органы исполнительной власти адаптируют федеральные инициативы к реалиям «на земле». Они разрабатывают региональные программы и проекты, учитывающие специфику конкретного региона, но при этом синхронизированные с инициативами федерального уровня (федеральными проектами и программами).

Проектный подход был внедрён в российскую систему государственного управления для повышения эффективности. Национальные проекты формируют «образы будущего» конкретной сферы общественной жизни, имеют чёткие сроки, показатели, бюджеты, за ними закреплены ответственные лица. Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и Государственный совет Российской Федерации выступают площадками для содержательной проработки и координации работ по реализации национальных проектов.

В рамках своей работы Правительство организует межведомственное взаимодействие, разрабатывает методические указания и рекомендации, а также осуществляет систематический мониторинг выполнения показателей (для этого создан Координационный центр при Правительстве Российской Федерации, который в международном срезе является передовой практикой управления на основе данных (оперативная аналитика, дашборды, кризис-менеджмент исполнения отдельных

показателей и поручений). Отметим, что в российской практике действует система персональной ответственности вице-премьеров (заместителей председателей Правительства) за реализацию национальных проектов, достижение показателей в федеральных округах (вице-премьеры - кураторы национальных проектов, кураторы федеральных округов).

Достижение показателей, заявленных национальными проектами напрямую связано с оценкой эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Комплексная оценка достижения национальных целей развития, деятельности глав субъектов и региональных администраций производится в формате постоянного мониторинга Администрацией Президента. Результаты данных мониторингов ложатся в основу вносимых в дальнейший политический курс изменений (пример - мониторинг 2024 года заложил основу для «программного» указа о национальных целях развития России на период до 2030 года на перспективу до 2036 года).

На различных этапах формирования государственной политики *в работу* вовлекаются *представители гражданского общества*. Общественная палата Российской Федерации, членами которой являются наиболее активные граждане, представители ключевых социальных групп, аккумулирует обращения, инициативы и мнения граждан, некоммерческих организаций, профессиональных сообществ. Это важный источник информации на этапе диагностики ситуации, позволяющий выявлять актуальные общественные проблемы и ожидания. Рабочие группы и комиссии Общественной палаты готовят аналитические доклады, отчёты о состоянии гражданского общества, концепции и предложения по корректировке государственной политики в различных сферах жизни общества, проводят общественную экспертизу законопроектов. Кроме того, Общественная палата является площадкой для артикуляции «повестки дня», на её площадке проводятся круглые столы, слушания и форумы с участием представителей власти, бизнеса и некоммерческих организаций, что позволяет взвешивать и проектировать возможные решения. В свою очередь, Общероссийский народный фронт выполняет функции «народного контролёра», выступает прямым каналом связи между обществом и Президентом. Активисты Общероссийского народного фронта проводят мониторинг реализации национальных проектов и государственных программ непосредственно в регионах.

Они выявляют недоработки, коррупционные риски и неэффективное использование средств на этапе реализации государственной политики. Ведущие бизнес-ассоциации России — Российский союз промышленников и предпринимателей (крупный сырьевого бизнес), Деловая Россия (крупный и средний бизнес несырьевого сектора экономики), ОПОРА России (малое и среднее предпринимательство) и Торгово-промышленная палата представляют ключевые сектора экономики и выступают главными каналами взаимодействия между бизнес-сообществом и государством. Они собирают и обобщают позиции, проблемы и предложения предприятий своего сектора, трансформируя их в конкретные инициативы для власти. Регулярно проводятся встречи Президента с данными сообществами.

В формировании государственной политики могут принимать участие и сами граждане. Сбор предложений и инициатив осуществляется как посредством традиционных способов (письменные обращения, личные приёмы граждан), так и при помощи цифровых инструментов и каналов связи. На сегодняшний день система государственного управления ориентирует должностные лица (депутатов, министров, губернаторов, глав муниципалитетов) на обязательное ведение личных страниц в социальных сетях, куда граждане могут направлять свои вопросы, комментарии и предложения. Перманентно производится сбор общественного мнения по ключевым и спорным вопросам государственной политики при помощи федеральных и региональных социологических служб (профильных отделов региональных администраций), цифровой социологии АНО «Диалог». Все более частой практикой становятся публичные слушания, общественные обсуждения в формате стратегических сессий (например, по проектированию будущего региона/муниципалитета - практика АНО «Область будущего» в Липецкой области) с участием представителей власти. Ключевым механизмом обеспечения реализации общественных интересов, волеизъявления граждан относительно дальнейшего политического курса и представителей, которые будут осуществлять его реализацию, являются выборы (прежде всего, выборы Президента и выборы в Государственную Думу Российской Федерации). Развиваются гражданская журналистика, практика территориального общественного самоуправления (при которой население путём самоорганизации реализует собственные инициативы по вопросам местного значения), практика инициативного бюджетирования

(при которой граждане непосредственно участвуют в распределении бюджетных средств на решение вопросов местного значения). В целом, значительное число механизмов общественного участия в формировании государственной политики находится «на местах» и подразумевает взаимодействие с региональными и муниципальными властями.

Отметим также, что показатель доверия власти (23 компонента на 2025 год) со стороны российского населения является ключевым при оценке достижения национальных целей развития России, среди его индикаторов, например, удовлетворённость населения создаваемыми условиями, качеством и доступностью услуг.

Выводы

Таким образом, формирование государственной политики в современной России представляет собой сложный, многоуровневый процесс по разработке и реализации комплекса мер и действий, направленных на достижение и постановку национальных целей развития. Ключевым элементом системы формирования государственной политики является централизованное ядро в виде «треугольника» - Администрация Президента - Президент - Совет Безопасности, которое осуществляет стратегическое целеполагание и верификацию российского политического курса. Формирование государственной политики осуществляется через структурированный политико-управленческий цикл - от диагностики и выработки решений до реализации и оценки эффективности, при этом система интегрирует в рамках данного цикла как государственные институты и экспертные сообщества, так и институты гражданского общества, бизнес-ассоциации и непосредственно граждан через многообразные каналы обратной связи.

Специфика формирования государственной политики в России заключается в:

- исторически обусловленной высокой адаптивности системы к вызовам и повышенном значении приоритетов безопасности при разработке политических решений;
- ориентации на достижение общественного доверия как ключевого показателя достоверности выбранного политического курса;

- персонализации государственной политики («пакет Яровой», «шоковая терапия» Гайдара, реформы Столыпина и др.). В понимании российского населения не абстрактные институты, а люди формируют и реализуют государственную политику;
- ключевой роли национального лидера в определении политического курса. Политический курс в России - не только про результат конкурентной политической борьбы, сложных институциональных процедур, сколько про персональное доверие национальному лидеру в формировании политического курса и принятии политических решений.

Список источников

1. Богатуров А.Д. (2020), Международные отношения и внешняя политика России [International relations and foreign policy of Russia]. М.: Аспект Пресс. 480 с.
2. Братерский А.В., Кулешова А.В. (2021), Открытый (в)опрос: общественное мнение в современной истории России [Open (in) question: public opinion in modern Russian history]. М.: ВЦИОМ. Т.2. 464 с.
3. Желтикова И.В. (2021), Образ будущего [Image of the future]. Орёл: Издательство Картуш. 164 с.
4. Охотский Е.В. (2025), Идеология государства и государственной службы: возможность, необходимость, реалии исторического выбора [Ideology of the state and civil service: possibility, necessity, and the realities of historical choice. Президентская академия, [Институт государственной службы и управления]. М. : Издательство «Дело». 174 с.
5. Российская политическая наука: Идеи, концепции, методы [Russian Political Science: Ideas, Concepts, Methods] (2015): Научное издание. Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс». (Серия «Российская политическая наука: Истоки и перспективы»). Под общ. ред. О. В. Гаман-Голутвиной). 375 с.
6. Сморгунов Л.В. (2022), Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой [Contemporary trends in

- public administration: from new public management to public policy management]. Полит. наука. №3. С.100-121.
7. Benson, D., & Jordan, A. (2011), What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*. No. 9(3). pp.366-378.
 8. Cairney, P. (2021), Understanding Public Policy: Theories and Issues (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
 9. Croissant, A., & Hellmann, O. (Eds.) (2020), The Politics of Governance: Actors and Articulations in Asia and Beyond. Routledge.
 10. Döring, H., & Manow, P. (2021), Parliaments and Governments Database (ParlGov).
 11. Fukuyama, F. (2013), What Is Governance? *Governance*, No. 26(3). pp. 347–368.
 12. Galtung, J., Inayatullah, S. (Eds.) (1997), Macrohistory and macrohistorians: Perspectives on individual, social, and civilizational change. Westport: Praeger.
 13. Gupta, D.K. (2001), Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques. Washington, D.C.: CQ Press. 408 p.
 14. Howlett, M., & Tosun, J. (Eds.) (2019), The Routledge Handbook of Policy Styles. Routledge.
 15. Knill, C., & Tosun, J. (2020), Public Policy: A New Introduction. Red Globe Press.
 16. Lasswell, H.D. (1956), The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland. 23 p.
 17. Peters, B.G., & Pierre, J. (eds.) (2016), Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing. Cambridge University Press.

References

1. Bogaturov, A.D. (2020), International relations and foreign policy of Russia. Moscow: Aspekt Press. 480 p. (In Russian)
2. Bratersky, A.V., Kuleshova, A.V. (2021), Open (in)question: public opinion in modern Russian history. Moscow: VTsIOM. Vol. 2. 464 p. (In Russian)

3. Zheltikova, I.V. (2021), *Image of the future*. Orel: Kartush Publishing House, 2021. 164 p. (In Russian)
4. Okhotsky, E.V. (2025), *Ideology of the state and civil service: possibility, necessity, and the realities of historical choice*. Presidential Academy, [Institute of Public Administration and Management]. Moscow: Delo Publishing House. 174 p. (In Russian)
5. Russian Political Science: Ideas, Concepts, Methods (2015): Scientific Publication. Ed. by L. V. Smorgunov. Moscow: Aspect Press Publishing House. (Series «Russian Political Science: Origins and Prospects»). Ed. by O. V. Gaman-Golutvina). 375 p. (In Russian)
6. Smorgunov, L. V. (2022), *Contemporary Trends in Public Administration: From New Public Management to Public Policy Management*. Polit. Science. No. 3. pp.100-121. (In Russian)
7. Benson, D., & Jordan, A. (2011), *What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited*. Political Studies Review. No. 9(3). pp.366-378.
8. Cairney, P. (2021), *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
9. Croissant, A., & Hellmann, O. (Eds.) (2020), *The Politics of Governance: Actors and Articulations in Asia and Beyond*. Routledge.
10. Döring, H., & Manow, P. (2021), *Parliaments and Governments Database (ParlGov)*.
11. Fukuyama, F. (2013), *What Is Governance?* Governance. No. 26(3). pp. 347–368.
12. Galtung, J., Inayatullah, S. (Eds.) (1997), *Macrohistory and macrohistorians: Perspectives on individual, social, and civilizational change*. Westport: Praeger.
13. Gupta, D.K. (2001), *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques*. Washington, D.C.: CQ Press. 408 p.
14. Howlett, M., & Tosun, J. (Eds.) (2019), *The Routledge Handbook of Political Styles*. Routledge.
15. Knill, C., & Tosun, J. (2020), *Public Policy: A New Introduction*. Red Globe Press.
16. Lasswell, H.D. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research, College of

- Business and Public Administration, University of Maryland. 23 p.
17. Peters, B.G., & Pierre, J. (eds.) (2016), Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing. Cambridge University Press.

Информация об авторах

ШЕВЕЛЁВА Юлия Романовна, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация. E-mail: sheveleva-yr@ranepa.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2055-437X>. SPIN-код: 3024-8667.

БОРИСЕНКОВ Алексей Александрович, младший научный сотрудник научно-инновационного управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный академический университет гуманитарных наук», старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация. E-mail: borisenkov-aa@ranepa.ru

Вклад авторов

Все авторы сделали равный вклад в эту статью.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о спонсорстве

Статья подготовлена в рамках государственного задания Государственного академического университета гуманитарных наук, утверждённого Министерством науки и высшего образования Российской

Федерации на 2025 год, в соответствии с дополнительным соглашением к соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) от 15.05.2025 г. № 075-03-2025-502/2.

Информация о статье

Поступила в редакцию: 29.11.2025. Одобрена после рецензирования: 10.12.2025. Принята к публикации: 12.12.2025. Опубликована: 29.12.2025.

Информация о рецензировании

«Россия: общество, политика, история» благодарит анонимного рецензента (рецензентов) за вклад в рецензирование данной работы.

About the authors

Yulia R. SHEVELEVA, Lecturer, Department of Public and Municipal Administration, Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation. E-mail: sheveleva-yr@ranepa.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2055-437X>. SPIN: 3024-8667.

Aleksey A. BORISENKO, Junior Researcher, Research and Innovation Department, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "State University of Humanities and Social Sciences", Senior Lecturer, Department of Public and Municipal Administration, Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russian Federation. E-mail: borisenkov-aa@ranepa.ru

Contribution of the authors

The authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflict of interest.

Sponsorship Information

The article was prepared under the state assignment of the State Academic University of Humanities, approved by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for 2025, in accordance with the supplementary agreement to the agreement on the provision of a subsidy from the federal budget for the financial support of the fulfillment of the state assignment for the provision of public services (assignment execution) dated May 15, 2025 No. 075-03-2025-502/2.

Article info

Submitted: 29.11.2025. Approved after review: 10.12.2025. Accepted for publication: 12.12.2025. Published: 29.12.2025.

Peer review info

“Russia: Society, Politics, History” thanks the anonymous reviewer(s) for their contributions to the review of this work.